

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA
CATARINA

CAMPUS JOINVILLE

CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO HOSPITALAR

PAMELA CRISTINA SCHRAM

O PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

JOINVILLE

2016

PAMELA CRISTINA SCHRAMM

O PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

Monografia apresentada ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Hospitalar do Campus de Joinville do Instituto Federal de Santa Catarina para obtenção do diploma de Tecnólogo em Gestão Hospitalar.

Orientador: Prof. Antonio Carlos Pires Dias

Co-orientador: Prof. Jaqueline Vicentin Patel Gabardo

JOINVILLE

2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor.

Schramm, Pamela Cristina

O Processo de Compras no Setor Público / Pamela Cristina Schramm ; orientação de Antonio Carlos Pires Dias; coorientação de Jaqueline Vicentin Patel Gabardo. -
Joinville, SC, 2016.

43 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) - Instituto Federal de Santa Catarina, Câmpus Joinville. Superior de Tecnologia em Gestão Hospitalar. .
Inclui Referências.

1. Licitação. 2. Compras Pública. 3. Problemas nos processos. I. Pires Dias, Antonio Carlos . II. Gabardo, Jaqueline Vicentin Patel. III. Instituto Federal de Santa Catarina. . IV. Título.

FICHA DE IDENTIFICAÇÃO

O PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

PAMELA CRISTINA SCHRAMM

Este trabalho foi julgado adequado para obtenção de Tecnólogo em Gestão Hospitalar e foi considerada aprovada na sua forma final pela comissão Avaliadora do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Hospitalar do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, abaixo indicada.

Joinville, 24 de junho de 2016

Antônio Carlos Pires Dias
Mestre em Engenharia Mecânica

Jaqueline Vicentin Patel Gabardo
Graduação Bacharel em Enfermagem

(Nome do Membro da Banca)
(Titulação Acadêmica)

AGRADECIMENTOS

A palavra “agradecer” traz como significado uma ação ou efeito de ser agradecido, trata-se de reconhecer as pessoas que proporcionaram o suporte para a realização de suas conquistas, onde você possui gratidão a elas.

Então, primeiramente sou agradecida a minha mãe Edi de Souza Schramm e ao meu pai Guilherme Schramm Júnior que estão sempre do meu lado dando apoio e suporte, sou eternamente grata por todos os valores passados, pelos conselhos diários, que carrego comigo todos os dias, são eles que me tornam uma pessoa melhor.

Minha avó Edith Dumke Schramm por ser uma pessoa tão cativante, amorosa e risonha, sendo o exemplo que devo sempre sorrir para as situações difíceis que aparecerem.

A minha irmã Luana Amanda Schramm, apesar de tão pouca idade vem me mostrando grandes ensinamentos, onde posso ver que nunca terei apenas uma irmã, mas uma amiga para qualquer momento e hora.

Ao Henrique no qual sou grata em todos os conselhos passados, ao suporte que me deu e o seu apoio em minhas decisões, você possui a melhor qualidade, que é o bom humor me alegrando nos dias mais difíceis.

Há Marcela a “minha pessoa” incrivelmente diferente e legal que a faculdade me proporcionou a conhecer.

Aos professores e meus orientadores que contribuíram para meu desenvolvimento profissional e pessoal nas muitas discussões e conversas realizadas em sala de aula.

Se estiver disposto a aceitar o fracasso e aprender com ele, se estiver disposto a considerar o fracasso uma benção disfarçada e recuperar-se dele, você tem potencial para dominar uma das fontes mais potentes do sucesso.

(Joseph Sugarman)

RESUMO

A Constituição Federal no seu artigo 37, inciso XX, regulamentada pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, normaliza juridicamente o processo licitatório como principal meio de aquisição de bens e serviços. Este trabalho propõe apresentar os contratamentos que surgem durante um processo de licitação, também será apontado como funciona o processo de compras na Secretaria Municipal de Saúde em Joinville, desde o início da abertura do processo até a chegada no departamento de suprimentos. Para atingir os objetivos propostos, fora realizado o levantamento de informações nos setores do almoxarifado e suprimentos através do método qualitativo, e no aprofundamento das informações passadas, fora utilizado o método bibliográfico. Portanto, podemos concluir as problemáticas levantadas no decorrer do presente trabalho, demonstram que os processos de licitação para Administração Pública, na aquisição de produtos e serviços, causam grandes transtornos devido ao atraso, desperdício de recursos e gastos desnecessários.

Palavras – Chaves: Licitação. Compras Pública. Problemas nos processos.

ABSTRACT

The Federal Constitution, in its Article 37, line XX, regulated by Federal Law Nº 8,666, of June 21, 1993, legally normalizes the bidding process as the main means of acquiring goods and services. This paper proposes to present the setbacks that arise during a bidding process, it will also be pointed out how the purchase process works in the Municipal Health Department in Joinville, the beginning of the process opening until an arrival in the supplies department. In order for the proposed objectives to be fulfilled, the information survey or the qualitative method of interviewing the warehouse and supplies and bibliographic sectors does not deepen the past information. As a result, it can be concluded that the procurement process for the public administration in the acquisition of products and services as issues raised in the concession caused great inconvenience due to delay, waste of resources and unnecessary expenses.

Keywords: Bidding. Public Procurement. Problems in processes.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 Modalidade de licitações mais utilizadas no Brasil no ano de 2016.....	33
Gráfico 2 Modalidade de licitações mais utilizadas em Santa Catarina no ano de 2016.....	34
Gráfico 3 Modalidade de licitação utilizadas em Joinville em 2016.....	35
Gráfico 4 Licitações realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde em 2016.....	36

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. JUSTIFICATIVA.....	12
1.2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	13
1.3. OBJETIVOS.....	13
1.3.1. Objetivo Geral.....	13
1.3.2. Objetivo Específico.....	13
2. REVISÃO DE LITERATURA	15
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
2.1.2. Princípios da Administração Pública.....	15
2.2. SISTEMA DE COMPRAS DENTRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	19
2.3. LICITAÇÃO	20
2.3.1. Concorrência.....	21
2.3.2. Tomada de Preço.....	22
2.3.3. Convite.....	22
2.3.4. Concurso.....	23
2.3.5. Leilão.....	24
2.3.6. Pregão.....	25
2.3.7. Pregão Presencial.....	26
2.3.8. Pregão Eletrônico.....	28
2.3.9. Dispensa de Licitação.....	30
2.3.10. Inexigibilidade de Licitação.....	30
3. METODOLOGIA	32
4. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS	32
4.1 PROCESSOS DE LICITAÇÕES MAIS UTILIZADOS.....	33
4.2. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE.....	35
4.3. O PROCESSO DE COMPRAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE.....	35
4.4. IMPASSES NA LICITAÇÃO.....	36
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS.....	

1. INTRODUÇÃO

Nas organizações públicas os gestores almejam contratar serviços e comprar insumos de qualidade com objetivo de reduzir os custos e ao mesmo tempo efetuar contratação com eficiência. É imprescindível que esse processo siga em conformidade com a legislação e obedeça aos princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), que conduzem os atos administrativos, atuais preocupações do gestor público.

É de suma importância que esses princípios sejam respeitados durante o processo de contratação, devido sua relevância na garantia da imparcialidade entre os fornecedores no processo licitatório característica de um modelo de gestão transparente, responsável eficiente e voltado aos interesses da sociedade.

O processo de compras em um órgão público torna-se um meio complexo, pois deve ser em conformidade com a Lei nº 8.666/93, conhecida como a lei de licitações, que estabelece as normas que orientam as organizações como proceder em suas atividades para aquisição de bens e serviços.

Com as licitações criam-se etapas e prazos legais que devem ser seguidos de acordo com as suas modalidades que determinará principalmente o prazo para entrega da documentação e a faixa de preço dos objetos, Segundo Meirelles (1990) as principais modalidades de licitações são:

- Concorrência: Realizada entre quaisquer interessados que comprovem, na fase de habilitação, possuir os requisitos mínimos exigidos no edital.
- Tomada de Preço: Realizada entre os interessados devidamente cadastrados, cujo processo de cadastramento esteja concluído e atendendo as exigências de qualificação previstas no Edital.
- Convite: Utilizado como instrumento convocatório a carta convite, é realizado entre interessados cadastrados em um número mínimo de três, esta modalidade destina aos envolvidos que pertençam ao ramo de atividade pertinente ao objeto a ser licitado.
- Concurso: Possui como objetivo a escolha do melhor trabalho técnico, científico ou artístico. É realizado com interessados devidamente cadastrados que atendam às exigências do regulamento.
- Leilão: Seu objetivo é em licitar objetos a venda de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos ou penhorados.

- Pregão: É utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, definidos em edital, aplicado a qualquer valor estimado de contratação, através das propostas e lances, que podem ser de forma verbal em sessão pública ou até mesmo eletrônica, tendo como objetivo a busca pelo menor preço e tempo na realização do processo licitatório.

Estas modalidades são aplicadas com o objetivo de garantir eficiência do processo, estabelecendo a concorrência correta, sem utilizar de favoritismo para a escolha do candidato.

Em meio aos editais de licitação a modalidade pregão é a mais utilizada pela Secretaria Municipal de Joinville, assim sendo o foco desse estudo são os problemas que ocorrem no decorrer de um processo licitatório, pois é preciso que os envolvidos no processo atuem com comprometimento e responsabilidade. Também será apresentado como é elaborado um edital de licitação no Município de Joinville em Santa Catarina e o impacto dos problemas levantados.

1.1. JUSTIFICATIVA

O processo de licitação é o método mais utilizado para aquisição de bens e contratações de serviços nas organizações públicas. De grande importância principalmente para os órgãos de saúde que solicitam os materiais necessários para o atendimento de qualidade da comunidade, caso ocorram falhas nesse processo a população é a maior prejudicada.

A Gestão Pública recebe críticas relacionadas à demora nas compras e contratação de serviços, críticas que atingem também o processo de como são realizadas as licitações, assim este trabalho propõe conhecer melhor o método utilizado e as modalidades existentes, dando enfoque na categoria pregão, e identificando os problemas que causam este atraso.

Atualmente a categoria pregão é a principal forma de contratação, na Secretaria Municipal de Saúde, tanto o presencial como o eletrônico, ambos vieram trazer maior eficiência nas contratações.

É de grande importância que os responsáveis apresentem conhecimentos sobre o processo licitatório com destaque a Lei da Licitação, a fim de assegurar aquisições com valores vantajosos e materiais de qualidade.

1.2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Quais os principais problemas que acometem os processos de licitação?

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo Geral

Este trabalho tem o propósito acrescentar um maior entendimento sobre o processo de licitação e identificar os principais problemas e suas causas na aquisição de bens e serviços na modalidade pregão.

1.3.2. Objetivo Específico

- Identificar e descrever as modalidades de licitação.
- Apresentar o procedimento que é utilizado na Secretaria Municipal de Saúde para solicitar um edital de licitação.
- Identificar os principais problemas nos processos de licitação da Secretaria Municipal de Saúde

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A expressão Administração Pública é de certo modo duvidosa, pois pode ser expressa em diversos sentidos, devido a isso, acaba ganhando significados diferentes.

Um Estado que é governado segundo os princípios democráticos, jurídicos e éticos, acaba levando em consideração a sociedade, segundo o autor Gasparini (2002) a Administração Pública é definida como “ um complexo de atividade concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas. ”

Isto define que as atitudes que o Estado desempenha, sob termos e condições de lei, devem levar em consideração as necessidades coletivas e não interesses pessoais ou dos governantes.

Assim, também traz Meirelles (1990) que “Administração é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. ”

Ainda segundo Meirelles (2004), Administração Pública deve ser conceituada, seguindo determinados critérios como:

O formal, que define a Administração como um conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; o material, que estabelece um conjunto de funções necessárias para os serviços públicos; e o operacional, que a define como o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Administração Pública em uma visão geral acaba levando em conta seus critérios em benefício da coletividade, isto é, um conjunto de órgãos que define objetivo da Administração Pública (critério formal), estabelece um conjunto de funções (critério material) e define o desempenho legal e técnico dos serviços (critério operacional.) Em prol da coletividade.

Tem a Administração Pública, portanto, o objetivo cuidar dos interesses públicos executados pelo Estado, de modo a atender ao público em geral e os seus interesses.

Um significado semelhante ao de Meirelles (2004) é comentado por Madauar (2004) mas é conceituado em apenas por dois aspectos que afirma:

No aspecto funcional, Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições

públicas de cúpula no exercício de funções de governo. [...]. No organizacional, Administração Pública representa um conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo.

O aspecto funcional é destinado a realizar uma série de atividades que produzem bens e utilizadas para a população, como ensino público, construção de estradas, calçamento de ruas, etc., sob o aspecto organizacional pode – se entender o conjunto de órgãos, como ministério, secretária, departamentos, etc., responsáveis por atender as necessidades da população.

Outros sentidos são utilizados para conceituar Administração Pública por outros autores do Direito Administrativo, porém Di Pietro (1993) apresenta um interessante resumo sob dois sentidos:

- 1) Em **sentido subjetivo, formal ou orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreender pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.
- 2) Em **sentido objetivo, material ou funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

A palavra governar consiste em uma atividade política. Porém, a Administração Pública deve permanecer neutra, vinculada à lei e às normas, mas não deve ser confundida com o governo que é quem designa as diretrizes das atividades.

Encontra – se na Constituição República Federativa do Brasil 1988 um capítulo que se refere às leis e normas da Administração Pública.

Nesse capítulo, consta que todas as leis inclusas nele, fundam – se sobre os princípios universais da Administração Pública que são: Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência.

2.1.2. Princípios da Administração Pública

Para que possamos entender melhor sobre administração pública e os processos licitatórios é de suma importância que observemos os princípios básico e os conceitos que os autores trazem sobre eles.

Tratando – se sobre o conceito de princípios há diversos autores que demonstram sua visão e Mazza (2014) define os princípios como:

Princípios são regras gerais que a doutrina identifica como condensadoras dos valores fundamentais de um sistema. Por meio de um processo lógico denominado abstração indutiva, os estudiosos extraem da totalidade de normas específicas as ideias-chave que animam todo o complexo de regras. Assim, os princípios informam e enformam[1] o sistema normativo. Informam porque armazenam e comunicam o núcleo valorativo essencial da ordem jurídica. Enformam porque dão forma, definem a feição de determinado ramo.

Acordando com afirmação do autor acima, MELLO (1990 APUD GASPARINI, 2009) também complementa que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema. Subversão de seus valores fundamentais. Contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Assim, diante destes conceitos apresentados, podemos averiguar que os princípios são os principais mandamentos de um sistema que reflete sobre diferentes regras, desse modo, são eles que vão conduzir e estabelecer essas regras na administração pública.

Conforme consta na Constituição Federal de 1988, Art. 37 “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”

Assim, as quatro regras citadas acima são fundamentais e essenciais para a realização de licitações na administração pública, devendo ser seguidas à risca. O primeiro princípio básico que deve ser empregado na Gestão Pública é a legalidade, sendo assim Meirelles (2009) dispõe que “ a legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido.

Através do princípio de legalidade, procura – se proteger o administrador público contra as ações que são cometidas pelo Estado, assim ficam sobre os comandos legais de suas atividades e seus atos desde que não seja proibida por lei, explanando sobre o princípio da legalidade Mello (2009) completa que “assim, o

princípio de legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores.

De acordo com a Constituição Federal no art. 5º, inciso II “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei;” seguindo na mesma linha de pensamento, independente do cargo administrativo todos os agentes, devem cumprir com as normas que constam na Administração Pública. Assim, como explanado acima, os processos licitatórios devem seguir exatamente o que consta na Lei nº 8.666, art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, pois através deste princípio temos uma garantia que todos os procedimentos praticados estão conforme a lei.

Dando continuidade a definição dos princípios, Meirelles (1990) completa que:

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. Desses princípios é que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da moralidade administrativa, que passaremos a analisar.

Seguindo neste contexto, um bom administrador público no exercício de sua função deve atender aos ditames do princípio da moralidade, contribuindo para o assunto, Gasparini (2003) cita uma passagem de Hauriou:

O princípio da moralidade extrai-se do conjunto de regras de conduta que regulam o agir da Administração Pública; tira-se da boa e útil disciplina íntima da Administração Pública, O ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só à lei. mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto.

O princípio da moralidade está ligado ao um conjunto de regras de conduta que exigem da Administração Pública um comportamento com bons costumes, regras de boa administração, seguindo a própria moral, ética e boa – fé.

Na Administração Pública, tratando – se sobre licitações, podemos nos deparar com situações arranjadas entre os agentes que realizam o processo, de forme que atingem a moral e a boa-fé ao princípio citado. Este tipo de infração quando identificada produz sérias consequências, que podem gerar anulação do ato, deste modo Gasparini (2003) afirma:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular objetivando anular ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5. LXXIII. da CF) e que os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes dá União.

Dando sequência sobre os princípios da administração, outro princípio essencial é o da impessoalidade e, de forma breve Mazza (2014) relata seu conceito e o afirma diante da Lei nº 9.784/99.

O princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações (perseguições) e privilégios (favoritismo) indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa. Segundo a excelente conceituação prevista na Lei do Processo Administrativo, trata-se de uma obrigatória “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades” (art. 2º, parágrafo único, III, da Lei n. 9.784/99).

Dessa forma constata - se que o princípio da impessoalidade impõe ao servidor público que só pratique o ato legal, não podendo se beneficiar ou prejudicar alguém apenas por ser seu amigo ou inimigo, assim o tratamento recebido deverá ser igual para todos os servidores públicos.

Alexandrino (2016) completa dizendo que “A finalidade da atuação da administração pode estar expressa ou implícita na lei. Há sempre uma finalidade geral, que é a satisfação do interesse público e uma finalidade específica, que é o fim direto ou imediato que a lei pretende atingir”.

Dando sequência ao assunto, sobre o princípio da publicidade a Constituição Federal de 1988 o artigo 5, inciso XXXIII, Brasil (2012) rege que:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Assim, através do princípio da publicidade, o Poder Público tem a responsabilidade em ser transparente com a sociedade, devendo divulgar suas ações de forma ética e democrática, com exceção aquelas que estão sob sigilo à segurança do Estado.

Perfilhando esse entendimento, Carvalho Filho (2016) sustenta que:

Constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Este princípio não apenas tem o dever em ser transparente com as informações passadas, mas também garante que os agentes administrativos devem manter uma conduta de transparência também, Meirelles completa e concorda com a citação referenciada acima que “abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.”

E por último, o princípio da eficiência, tão significativo quanto os outros apresentados, Meirelles (2009) sucinta que:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

A inclusão do princípio da eficiência no Art. 37 é considerado o mais moderno, ele veio com o objetivo de assegurar que a atividade administrativa seja praticada com presteza, qualidade, perfeição e rendimento funcional, assim oferecendo um atendimento satisfatório a sociedade. Completando a fala de Meirelles (2009), Gasparini (2003) acrescenta:

Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração”, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade [...]. O desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral. Nada justifica qualquer procrastinação

2.2 SISTEMA DE COMPRAS DENTRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A atividade de compras pode ser definida por Costa (1994) “ como uma função administrativa dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização. ”

Ampliando o conceito sobre compras na administração pública, Zylberman (2015) descrevem que as compras públicas são “ as aquisições e contratações do poder público brasileiro obedecem a critérios bem rígidos de seleção de fornecedores e de apreçamento. ”

Para a efetivação de compras de materiais ou contratações de serviços na gestão pública, é essencial utilizar o processo de compras governamentais previsto na Lei nº 8.666/93, conhecida como a Lei de licitações.

2.3. LICITAÇÃO

A Licitação é o procedimento administrativo no qual Administração Pública convoca empresas interessadas para participarem da apresentação de propostas por meio do edital ou convite, assim estabelece normas gerais sobre aquisições de materiais e contratos administrativos pertinentes a obras e serviços no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Então a Constituição de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, ressalta:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Também, na Lei da Licitação que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui regras sobre licitações e contratos, que salienta no artigo 3º:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, o processo licitatório estabelece de modo legal, formal e obrigatório a todos os órgãos da Administração direta e indireta, da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, para aquisição de bens e contratação de serviços, sempre

optando pela proposta mais vantajosa para a gestão pública. Para estabelecer a concorrência entre os fornecedores Meirelles (2009) ressalta que é “ propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. ”

Existem Seis modalidades de licitação: leilão, concurso, concorrência, tomada de preços, convite e pregão. As circunstâncias em que cada uma dessas modalidades de licitação ou contratação são aplicadas diferencialmente, pois será determinado de acordo com o objeto a ser licitado e conforme seu valor, mas cada modalidade tem características próprias e se diferenciam a determinados tipos de contratação.

Entretanto, existem determinadas exceções em que, contratos podem ser celebrados diretamente com a Administração Pública, sem a realização da licitação. Há duas situações distintas em que tal se verifica: a inexigibilidade de licitação ou sua dispensa.

2.3.1. Concorrência

A Concorrência é a modalidade mais ampla, pois qualquer interessado pode participar do edital, desde que haja o cumprimento com os requisitos exigidos, o mesmo é valido para as demais modalidades comuns, cabe ressaltar que são classificadas como modalidades comum: Concorrência, Tomada de Preço e Convite. Assim, fica determinado por meio da A Lei de Licitação 8.666/93, Art. 2, § 1 que dispõe:

“Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

A Concorrência é utilizada para dois tipos de contratações com valores diferenciados: uma, para obras e serviços de engenharia, que o valor estimado esteja acima de R\$ 1, 500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para as compras de serviços, com o valor estimado acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) conforme prescrito no art. 23, inciso I, alínea c e inciso II, alínea c.

É aplicado para esta modalidade, sem um valor presumido, de acordo com o Alexandrino (2016) “a compra de imóveis e para alienação de imóveis públicos, para

a concessão de direito real de uso, para as licitações internacionais, para celebração de contratos de concessão de serviços públicos e para os contratos de parcerias público – privadas. ”

Como ressaltado na Lei Federal 8.666/1993 em seu art. 21, inciso I alínea B prevê o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias antecedentes a data de realização da licitação, para a publicação do edital, para licitações do tipo melhor técnica ou melhor preço e o inciso II, alínea a, estipula o prazo mínimo de 30 (trinta) dias para publicação do edital as licitações de menor preço.

2.3.2. Tomada de Preço

A principal característica desta modalidade, é exigir que os licitantes estejam devidamente cadastrados, atendendo todas as condições solicitadas, Meirelles (1990) confirma que “a existência da habilitação prévia dos licitantes através dos registros cadastrais, de modo que a habilitação preliminar se resume na verificação dos dados constantes dos certificados de registro dos interessados e, se for o caso, se estes possuem a real capacidade operativa e financeira exigida no edital. ” Assim estabelecendo na Lei:

Art. 22, § 2º - Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação

A tomada de preço pode ser utilizada para contratações que possuam um valor estimado médio, assim compreendendo que o montante de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) é destinado para compra de materiais e serviços, e de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para execução de obras e serviços de engenharia.

Os avisos contendo as informações dos editais das tomadas de preços, deverão ter como prazo mínimo para publicação das propostas 15 dias quando a licitação de menor preço e de 30 dias as licitações de técnica e preço ou melhor técnica.

2.3.3. Convite

Está modalidade de licitação é considerada como a mais simples, sendo utilizada para contratações de pequeno valor, ou seja, para aquisições de materiais

e serviços o limite é de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e para execução de obras e serviços de engenharia o valor será de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais.) Será utilizado como o instrumento convocatório a carta convite, visto que o prazo mínimo entre sua publicação e a entrega da proposta é de 5 dias úteis.

Conforme descrito na Lei 8.666/ 93 no Art. 22, dispõe que os incisos citados abaixo são pertinentes a modalidade de Convite:

§ 6º - Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 3º deste artigo, existindo na praça mais de 3 (três) possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.

§ 7º - Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no § 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

2.3.4. Concurso

Trata-se de uma modalidade de licitação que possui como objetivo a escolha do melhor trabalho técnico, científico ou artístico, tendo em vista os princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes.

É válida a participação de quaisquer interessados, desde que atendam às exigências prescritas no regulamento, pois será ele que indicará a qualificação exigida, definirá as diretrizes e o formato de apresentação do trabalho. Devendo ser divulgado na imprensa oficial, com prazo no mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias, assim fica acordado diante da Lei 8.666/ 93 o artigo:

Art. 22, § 4º - Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Diante dessa definição, é preciso diferenciar que esta modalidade não está relacionado com concursos públicos, mas na escolha de um projeto, não à sua execução, que por alguma razão interessa ao Estado.

2.3.5. Leilão

O Leilão é a modalidade de licitação que tem como objetivo a venda de bens móveis inservíveis ou produtos legalmente apreendidos, em virtude de fiscalização, por exemplo, ou penhorados.

Art. 19 - Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - Avaliação dos bens alienáveis;

II - Comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

Art. 22, § 5º - Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Segundo Meirelles (2009), pode-se verificar a ocorrência de dois tipos de leilão:

O comum, privativo de leiloeiro oficial, onde houver; e o administrativo propriamente dito. O leilão comum é regido pela legislação federal pertinente, mas as condições de sua realização poderão ser estabelecidas pela Administração interessada; o leilão administrativo é o instituído para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando, ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários ou nas repartições públicas em geral, observadas as normas regulamentares da Administração interessada

Não é necessário realizar um cadastramento prévio do licitante, este acompanha a publicação no edital, onde também informara o preço mínimo a ser ofertado, constará a descrição dos bens, além disso, indicara o local onde se encontram, desta forma os licitantes podem avaliar o item licitado. O dia, horário e local do pregão também constará no edital.

O interessado deverá estar ciente que a venda é feita à vista ou em curto prazo, efetuando um depósito percentual do preço, servindo como garantia.

Os lances ocorrem de forma verbal, caracterizando uma disputa entre os ofertantes. Ao final quem oferecer o maior lance, de valor igual ou superior da avaliação, finaliza a licitação.

2.3.6. Pregão

O pregão é a modalidade de licitação prevista na Lei 10.520/2002 para aquisição de bens e serviços comuns, definidos em edital, aplicado a qualquer valor estimado de contrato, através das propostas e lances que podem acontecer em sessão pública ou até mesmo eletrônica, tendo como objetivo a busca pelo menor preço e tempo na realização do processo licitatório.

De acordo com Art. 1º podemos classificar bens e serviços comuns como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Esta modalidade pregão não aplica à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações.

Também consta em seu Lei no Art.3º as fases preparatórias desta modalidade que observarão os seguintes itens:

I - A autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - Dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - A autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

As licitações na modalidade pregão são orientadas pelo pregoeiro que contém com uma equipe para auxiliá-lo e fornecer apoio, podem ser nomeados pela autoridade competente dos servidores do órgão ou pela entidade promotora da licitação.

Esta equipe de apoio deverá ser composta, na maioria, por servidores que ocupam o cargo efetivo ou emprego da Administração Pública. Devem possuir conhecimento técnico sobre objeto licitado, de modo a prestar assistência necessária ao pregoeiro.

Esta modalidade pregão possibilita que os licitantes possam participar de duas formas diferentes: Presencial e Eletrônico. Deste modo, a licitação ganha mais concorrentes e propostas vantajosas para o que se quer adquirir.

2.3.7. Pregão Presencial

O pregão presencial foi o primeiro a ser regulamentado pela União pelos Decretos nº 3.555/2000 e 5.450/2005. Nesta modalidade o processo e julgamento do pregão presencial são realizados seguindo uma sequência dos seguintes procedimentos:

De acordo com Sebrae (2014) o pregoeiro iniciará a sessão no dia, local e horário informados pelo edital os interessados devem comparecer à sessão pública. Após a verificação do credenciamento dos licitantes que participaram do ato será declarado abertura da sessão pelo pregoeiro, que receberá os envelopes com as propostas dos licitantes e a documentação.

O pregoeiro iniciará com abertura e leitura dos envelopes com os preços, será realizado uma análise e julgamento da proposta inclusa nele, assim será verificado se estão de acordo com as exigências estabelecidas no edital, caso a proposta não atenda as condições estabelecidas será desclassificada.

São classificados os ofertantes cujas propostas por escrito apresentam o menor preço oferecido, assim é estimulado que os participantes apresentem ofertas compatíveis com o valor do mercado, barrando a tentativa de quem inflaciona os preços. Também é classificado para a fase de lances as ofertas que apresentarem valores em até 10% acima da primeira proposta.

Em resumo Garcia (2009) explica que:

“Há, no pregão, uma fase de lances verbais, na própria sessão, o que atende ao princípio da competitividade. Assim, ao contrário das demais modalidades, a proposta escrita de preços é só o início da disputa, eis que a partir dela serão ofertados lances verbais pelos próprios licitantes na sessão pública”.

Caso não possua pelo menos três ofertas que atendam essas condições, o pregoeiro classificará as três melhores, quaisquer que sejam os preços oferecidos para participarem da próxima etapa.

Na próxima fase as propostas estarão formuladas em ordem decrescente de preço para que os licitantes selecionados pelo pregoeiro apresentem as propostas selecionada de maior valor, para iniciar à apresentação de lances verbais. Deverá ser obedecido uma sequência do maior para o menor preço. O licitante que não apresentar ofertas nos lances verbais, será excluído desta etapa e terá mantido o último preço apresentado.

Esgotada as apresentações de lances, o pregoeiro passa avaliar a proposta de menor preço. Esta modalidade do pregão prevê a licitação por menor preço que definirá a proposta mais vantajosa.

Desta forma Sebrae (2014) explica que o pregoeiro classificará o último lance apresentado por cada fornecedor em ordem crescente de preço. Caso algum participante não apresente lance verbal, será considerado a oferta por escrito apresentada inicialmente.

Concluído esta fase de lances o pregoeiro iniciará abertura do envelope que contém os documentos de habilitação do fornecedor que apresentou a melhor oferta de menor preço e será examinada sua aceitabilidade.

Será declarado vencedor o licitante que além de apresentar a melhor proposta, deverá comprovar sua regularidade perante a Fazenda Nacional, Estadual, Municipal, a Seguridade Social e o FGTS. Também é necessário confirmar que o licitante atenda as descrições estipuladas no edital quanto à habilitação jurídica e às qualificações.

A Lei n. 10.520/02, em seu inciso XIV, ressalva que:

[...] os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes. (BRASIL, 2002).

Se por uma eventualidade o preço não estiver de acordo com a proposta estimada pela Administração Pública na elaboração do edital ou a falta de documentação, será avaliado a oferta e a qualificação dos demais fornecedores, até

o levantamento de uma que atenda ao edital. Mas, quando se tratar de valores o pregoeiro tem a liberdade de negociar diretamente com ofertando para obter um preço melhor.

Após apresentação do licitante fornecedor, qualquer dos demais poderá recorrer ao processo, comunicando o pregoeiro imediatamente que avaliará pela aceitação ou não do recurso. Caso seja admitido, o licitante possui o prazo de três dias para apresentação por escrito, sendo ela disponibilizada a todos os participantes em dia, horário e local previamente comunicados, durante a sessão do pregão.

Sales (2014) acrescenta que ao final da sessão, cabe à autoridade competente adjudicação do objeto ao fornecedor ganhador, caso não tenha ocorrido manifestação dos participantes para apresentar recursos, que em seguida homologará o resultado da licitação. O adjudicatário é chamado para assinar o contrato.

Por fim, será elaborado um relatório, que informara o nome do licitante vencedor e dos demais participantes e todos os passos que ocorrem durante o pregão, fundamentados nos critérios estabelecidos no respectivo edital. Deverá ser divulgado os resultados na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes.

2.3.8. Pregão Eletrônico

Com o êxito do pregão presencial, o Governo Federal, pensou em um meio para simplificar ainda mais o processo para aquisição de bens e serviços no âmbito público, então decidiu implantar o pregão eletrônico que está instituído por meio do decreto N° 5.450 de 31 de maio de 2005 e as contratações por meio deste modo ocorrem via Internet, assim Niebuhr (2011) descreve o pregão eletrônico como:

O pregão eletrônico é a espécie de modalidade de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial são adaptados à tecnologia da informação. Isto é, em vez de desenvolver-se o pregão em ambiente físico, contando com a participação física dos licitantes, a modalidade, sob perspectiva eletrônica, desenvolve-se por meio da internet, promovendo-se a comunicação entre os licitantes e a Administração Pública, bem como, praticamente toda a execução da licitação.

Suas regras básicas seguem no mesmo modelo que o Pregão Presencial, mas com procedimentos específicos, caracteriza-se especialmente pela ausência da “presença física” do pregoeiro e dos demais licitantes, sendo que sua interação acontece por meio de sistema eletrônico, assim esta modalidade ganha mais agilidade aos processos licitatórios, reduzindo custos para Administração Pública.

Os participantes para esta modalidade devem ser credenciados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores é uma plataforma na internet, sendo acessada pelo endereço do Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet, viabilizando o cadastramento de fornecedores.

Além do cadastro dos participantes, também é necessário que o pregoeiro e sua equipe de apoio estejam devidamente credenciados no sistema eletrônico e devem possuir uma chave de identificação e senha.

A íntegra do edital fica disponível no Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet, que também informara o dia e a hora marcados para a abertura da sessão. Os participantes podem encaminhar suas propostas, através do sistema eletrônico, desde a publicação do edital até o momento que antecede a abertura da sessão.

O pregoeiro verifica as propostas e classifica as que estão em conformidade com o Edital. Estas, independentemente do valor, participam da fase de lance. Assim, Brasil (2010) completa que:

Com vistas a ampliar a competitividade do certame e em cumprimento ao art. 25 do Decreto nº 5.450/2005, a fase de lances, no pregão eletrônico, deve anteceder o exame das propostas no tocante à compatibilidade entre o preço ofertado e o valor estimado, pelo órgão licitante, para a contratação em tela. A fase de lances, no pregão eletrônico, deve anteceder o exame das propostas no tocante à compatibilidade entre o preço ofertado e o valor estimado, pelo órgão licitante, com vistas a ampliar a competitividade do certame e em cumprimento ao art. 25 do Decreto nº 5.450/2005.

Ao iniciar a fase de lances o licitante deverá fazer uma proposta inferior ao último ofertado por ele mesmo, necessariamente não precisará cobrir o menor lance de seu concorrente. Enquanto perdurar a sessão, serão informados, em tempo real do valor de menor lance registrado, é proibido a identificação dos participantes durante esta etapa.

Encerrada a sessão de lances, o pregoeiro examinará a proposta ganhadora quanto à compatibilidade de preço em relação ao estimado no edital e verificará os

documentos de habilitação. Neste momento o pregoeiro pode encaminhar uma contraproposta ao ganhador, para que seja obtido uma melhor proposta.

Declarado o vencedor, os demais participantes durante a sessão pública podem manifestar em campo próprio do sistema a intenção de recorrer. O pregoeiro somente pode adjudicar objeto ao licitante ganhador quando não houver nenhuma intenção de recurso.

Os resultados finais deverão ser divulgados na impressão oficial e iniciar o processo para homologação do serviço ou material ganhador, celebrado por um contrato contendo assinatura dos responsáveis.

2.3.9. Dispensa de Licitação

A dispensa de licitação, conforme prevista no Art. 24, é que caracteriza –se pela circunstância de que o procedimento poderia ser realizado, mas devido a particularidade do caso, acaba tornando-se não obrigatório. Em virtude disto, Administração Pública pode realizar a contratação direta, a Lei de Licitação enumerou vinte e um casos dispensáveis de licitação.

2.3.10. Inexigibilidade de Licitação

Assegurados pelo Art. 25 os casos de inexigibilidade não possuem competição, pois existe apenas um objeto ou um fornecedor que atenda às necessidades que a Administração Pública precisa, visto que a realização do processo licitatório é materialmente impossível.

O artigo 25 da lei 8.666/93 traz as hipóteses de inexigibilidade de licitação:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - Para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - Para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de

notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

3. METODOLOGIA

Inicialmente o trabalho foi construído com base em pesquisas bibliográficas, que foram fundamentadas em artigos, livros, trabalhos acadêmicos e Leis, assim buscando apresentar o envolvimento de compras no âmbito da Administração Pública.

A segunda parte deste trabalho é construída através de pesquisa qualitativa, quanto à natureza da referida pesquisa, trata – se de uma pesquisa aplicada. Este método é considerado de grande importância para o entendimento do assunto, pois foram coletadas informações por meio de entrevistas com os setores da Secretaria Municipal de Saúde para construir um melhor entendimento sobre o processo de licitação, como está funcionando e o impacto dos seus problemas.

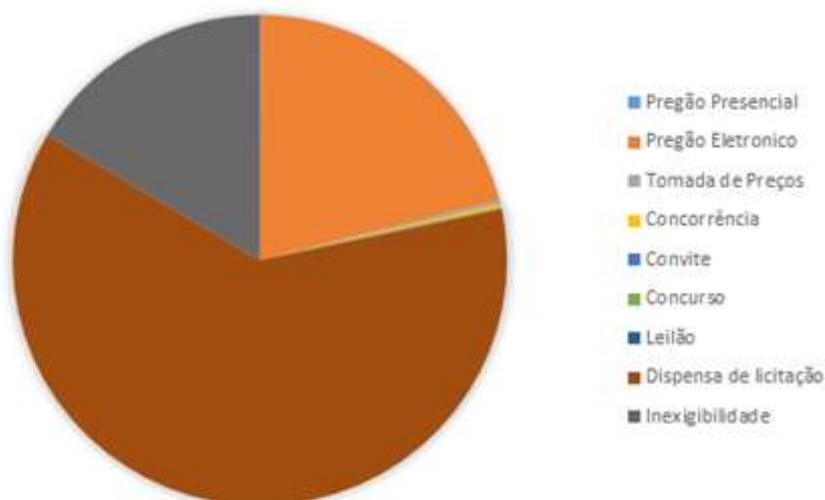
4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1. PROCESSOS DE LICITAÇÕES MAIS UTILIZADOS

Através do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal por meio da web site Compras Governamentais, cadastradas dentro do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Podemos possuir uma estimativa do número de vezes que cada processo foi utilizado no Brasil e Santa Catarina.

Considerando o ano de 2016 no Brasil existe aproximação que mais de 61.090 processos de compras, sendo que 146 são concorrência, 167 tomadas de preços, 43 convites, 10 concursos, 3 leilão, 60 pregões presencial, 12.806 pregões eletrônico, dispensa de licitação com 37.791 e na inexigibilidade 10.064.

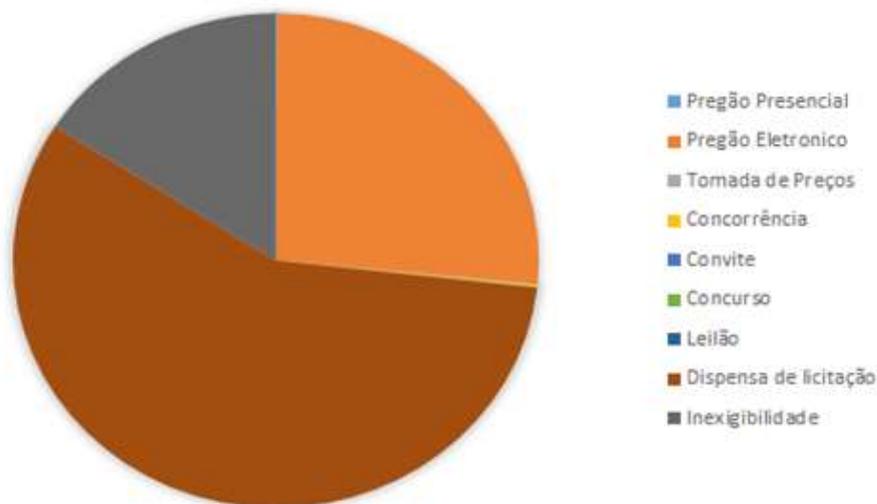
Gráfico 1 Modalidade de licitações mais utilizadas no Brasil no ano de 2016



FONTE: COMPRAS.NET
ANO: 2016.

No Estado de Santa Catarina é estimado que 2.401 processos de compras foram realizados, de acordo com site Compras.net, assim consideramos 635 procedimentos em pregão eletrônico, 2 pregões presenciais, 3 concorrências, 2 tomadas de preços, 1.378 em dispensa de licitação e 381 com inexigibilidade.

Gráfico 2 Modalidade de licitações mais utilizadas em Santa Catarina no ano de 2016

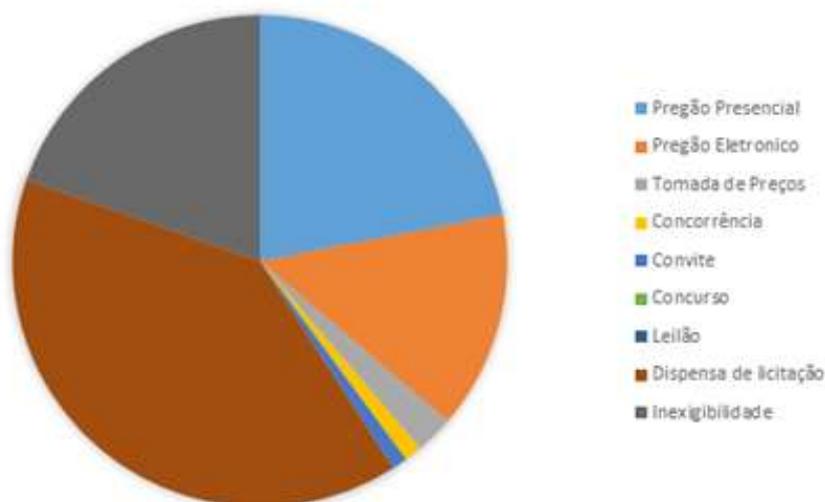


FONTE: COMPRAS.NET
ANO: 2016

Na cidade de Joinville não foi possível obter informações concretas sobre o número de procedimentos realizados durante o ano de 2016 por meio do SIASG, porém através da web site do Portal de Transparência do Município de Joinville é possível visualizar todos os procedimentos licitatórios realizados.

Levando em consideração o número de procedimentos executados para cada modalidade, sendo assim: 132 pregões presenciais, 86 pregões eletrônicos, 15 tomadas de preços, 7 concorrências, 6 convites, 237 dispensas de licitação, inexigibilidade e concurso e leilão não foram utilizados.

Gráfico 3 Modalidade de licitação utilizadas em Joinville em 2016



FONTE: PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE JOINVILLE
ANO: 2016

4.2. HISTORIA DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

A Secretária de Saúde é um órgão quem define e executa a política e os programas de saúde para os 562.151 habitantes de Joinville, a maior cidade do estado e à terceira maior da Região Sul do Brasil, tornando-se responsável pelas unidades básicas de saúde, unidades de referência, serviços de urgência e emergência e atendimento hospitalar de média e alta complexidade.

Executa o Plano Municipal de Saúde, aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS). Gerencia o Fundo Municipal de Saúde e realizada campanhas de saúde pública, fiscalização e educação sanitária e outras atividades e serviços de estão em conformidade com o Sistema Único de Saúde (SUS).

4.3. O PROCESSO DE COMPRAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE.

Para a aquisição de bens ou contratações de serviços, no município de Joinville, a Secretaria Municipal de Saúde, estabelece suas necessidades através de um levantamento e de informações baseadas no consumo informado pelo almoxarifado, setor que faz o controle do consumo geral e a distribuição dos materiais para as Unidades Básicas de Saúde e Prontos Atendimentos, com base nesta média é realizado o pedido de compra via sistema.

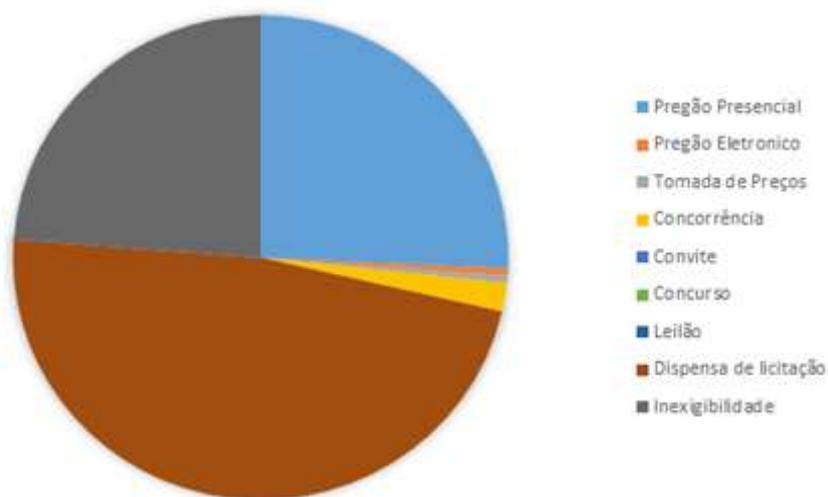
Após o levantamento dos materiais necessários é encaminhado uma justificativa assinada pelo responsável que identificou a demanda, junto os três orçamentos, para ter como base uma média do preço de mercado, para a gerência da Secretaria Municipal de Saúde fazer análise dos itens e dos valores informados, certificando – se que o saldo é suficiente para cobrir as despesas.

O setor de compras recebe a requisição para iniciar a montagem do edital do produto ou serviço solicitado, realizado isso é fazem a publicação informando o dia, hora e local que acontecerá o processo licitatório.

4.4. IMPASSES NA LICITAÇÃO

Tratando-se sobre aquisição de bens e serviços para proporcionar uma qualidade de vida melhor a população, por meio da web site Portal da Transparência do Município de Joinville, possuímos uma estimativa para contratações e compras realizadas para saúde.

Gráfico 4 Licitações realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde em 2016



FONTE: PORTAL DE TRANSFERÊNCIA DE JOINVILLE

ANO: 2016

Baseado as informações no ano de 2016 foram realizados 210 editais para compras de bens e serviços a Saúde de Joinville, com aproximação de 54 pregões presenciais, 1 pregão eletrônico, 1 tomada de preço, 4 concorrências, 100 dispensas

de licitação, 150 inexigibilidades e as modalidades convite, concurso e leilão não foram utilizadas.

A elaboração de um processo licitatório deve ser única, cada situação requer um estudo do objeto por possuir características próprias. Como um edital possui várias etapas, o andamento dele acaba se tornando cansativo e moroso.

De acordo com funcionários públicos da Secretaria Municipal de Saúde dos setores de Suprimentos e Almoxarifado sinalizaram os principais problemas, apresentados abaixo, que podem ocorrer em todo processo de licitação desde a chegada dos documentos a entrega dos materiais, as ocorrências desses impasses podem fornecer complicações as Unidades Básicas de Saúde, aos Prontos Atendimento e aos Hospitais que necessitam com urgência do material, assim foram apontados os problemas que mais ocorrem:

- A descrição incorreta do objeto a ser licitado.

Segundo BRASIL (2010, p. 672) “objeto da licitação é condição essencial do ato convocatório e do contrato. Deve conter descrição detalhada do bem, da obra ou do serviço. A partir do objeto são definidas as demais condições licitatórias e contratuais”

Caracterizar um material de licitação da melhor forma possível é um requisito fundamental em um edital, pois através dele a empresa participante do processo tem o conhecimento do item que está sendo licitado, assim pode apresentar propostas que melhor atende à demanda.

Especificar um objeto não é uma tarefa simples, ele deve ser descrito de forma clara, precisa e objetiva, contando com o suporte do setor solicitante, que informará as especificações técnicas do item desejado, assim prevenimos transtornos ocasionados pelos erros nas definições, como:

- A demora na compra dos materiais.
- Má interpretação do objeto do edital que pode acarretar na aquisição de um produto inadequado.
- Uma especificação simples, sem maiores informações, oportuniza as empresas interessadas em oferecer produtos de baixa qualidade.
- Mensurar erroneamente a quantidade de um material, levando a uma compra exagerada ou inferior é prejudicial. Ao comprar demais, pode ocorrer de não haver espaço no estoque e devido ao vencimento os itens podem acabar não

sendo utilizados. Com a compra insuficiente, um novo processo licitatório deverá ser realizado, levando mais tempo para aquisição.

Assim, Justen (2014) explana que “ A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. ”

O Tribunal de Contas da União, na Súmula nº 177, se manifesta sobre a especificação do objeto da licitação, destaca as vantagens de uma adequada descrição, em consentimento com os princípios do processo licitatório.

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão

- Aquisições de produtos de baixa qualidade.

É de conhecimento que na Lei de Licitação 8.666/93 em seu art. 3º e art. 45º, inciso I está descrito que a licitação existe a fim de assegurar a proposta mais vantajosa, sendo ela a de menor preço.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos

Art. 45º - [...]

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I – a de menor preço – quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço; [...]

Assim, independente da sua qualidade, a proposta que estiver em conformidade com os requisitos mínimos do edital, será aceita conforme seu preço unitário ou global, vencendo o que ofertar o menor preço.

Devido a isso as compras de produtos de baixa qualidade decorrentes da licitação, principalmente no que relaciona - se ao tipo menor preço, acabam

deixando de lado a qualidade do produto, realizando gastos excessivos e desnecessários ao Poder Público.

O equívoco ocorre em crer que Administração Pública é obrigada a comprar produtos de baixa qualidade, apenas por esta prevista na lei aquisição do menor preço, isso leva a três motivos: acreditar que comprar pelo menor preço obriga aceitar qualquer tipo de produto ou serviço e muitas vezes a falta de treinamento dos servidores para compreender a Lei da Licitação.

- A falta de conferência dos materiais adquiridos de acordo com o documento de compra (Nota Fiscal).
- Quando o fornecedor não consegue cumprir com a oferta, devido o valor ofertado ser muito inferior do que o valor comercial do produto, assim impossibilitando a aquisição ou fabricação do item para bom fornecimento.
- A não apresentação dos documentos necessários para habilitação na fase final do processo.
- Erro de digitação, por parte do fornecedor, ao preencher o modelo para proposta de preço.
- Falta de compromisso do fornecedor ao não cumprir com o prazo de entrega do material, acordado no edital.

A Secretária Municipal de Saúde é responsável pela aquisição de materiais de uso básico, enfermagem e remédios que são para as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Prontos Atendimentos, assim o controle de estoque e a emissão de requisição para estes itens ficam com o almoxarifado da Secretária Municipal de Saúde e quando trata – se da compra de remédios para as Unidades Básicas de Saúde (UBS) os próprios almoxarifados dentro deles devem fazer esta requisição com os itens que faltam e encaminham a Secretária. Os hospitais municipais não passam suas requisições de materiais, pois possuem suas próprias equipes que fazem o controle e aquisição do material.

As problemáticas apresentadas foram levantadas juntamente com os departamentos de Suprimentos e do Almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde, elas podem aparecer desde o início da licitação, quando o fornecedor entrega os envelopes, porém apenas será percebível caso ele ganhe a solicitação, pois será realizado abertura das documentos e caso não contenha o que foi solicitado ele será desclassificado, durante a licitação na fase de lances, ao decorrer na fase de lances e no final da licitação quando o fornecedor deverá cumprir suas obrigações em entregar o material correto, zelar com o prazo de entrega do material, entre outros.

Os impactos desses problemas trazem como consequência em alguns casos, penalização ao fornecedor, cancelamento de edital, retrabalho aos servidores públicos, demora na entrega do item a unidade de saúde, entre outros pontos.

Não se possui indicadores dentro da Secretaria Municipal de Saúde para os problemas licitatórios que ocorrem, devido a isso não é possível mensurar o número de vezes que eles ocorrem e nem realizar um levantamento dos gastos desnecessários envolvidos nessas situações.

A modalidade pregão é a mais utilizada pela Secretaria Municipal de Saúde, especificamente o pregão presencial, pois objetiva o controle mais eficaz e eficiente nas atitudes a serem tomadas, tratando – se na aquisição de materiais, equipamentos e contratação de serviços.

Esta categoria tem abertura de fazer o processo andar mais rápido quando ocorre alguma divergência no caminho, podendo resolver o problema na hora muitas vezes, dependendo do material que está sendo comprado, sendo uma resma de papel a máquinas hospitalares, o processo acaba não ficando parado e órgão que necessita dos itens com urgência não sofrera as consequências.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho para conclusão de curso abordou a temática relacionada ao processo de compras no setor público de saúde em Joinville e os problemas existentes que trazem prejuízos a toda sociedade. Ao longo deste estudo apresenta - se as principais problemáticas envolvidas no processo de compras, como: Especificação incorreta do objeto, a compra de itens com baixa qualidade, impasses criados pelos fornecedores, entre outros. Salienta – se com este trabalho como é realizado o procedimento interno para construção das licitações.

As divergências apresentadas foram levantadas sob a ótica dos funcionários do Departamento de Suprimentos e do Departamento do Almoxarifado da Secretária Municipal de Saúde. Assim, foi possível levantar os erros mais comuns que ocorrem no processo de licitação, em virtude destes problemas pode acarretar algumas consequências no atraso da entrega do material ou serviço licitado, gasto de dinheiro público, retrabalho dos funcionários, penalização de fornecedor, entre outros, que são considerados pontos prejudiciais a Administração Pública e a comunidade.

Sendo assim, muitos dos entraves, administrativos, levantados são suscetíveis de correção devido a envolver os responsáveis pela elaboração do edital, aplicação do processo de licitação e o recebimento dos itens, desse modo podendo ser contornado com treinamentos para o entendimento a Lei de Licitação 8.666/93.

Deste modo, o trabalho atendeu aos objetivos que foram propostos inicialmente, o tema abordado encontrou – se de fácil acesso, durante a pesquisa houve inúmeros trabalhos e livros que tratavam sobre a licitação e as modalidades que compõe ela, porém uma dificuldade encontrada foi o acesso às informações e as pessoas responsáveis por elas, mesmo sendo algo público.

E assim, também deve ser ressaltado que não apenas o agente administrativo deve possuir conhecimento sobre as práticas da Lei para exercê-las corretamente, mas o gestor do departamento também deve possuir, para que possa melhor orientar sua equipe e sempre seguindo em conformidade com os princípios administrativos.

Referências Bibliográficas

ALEXANDRINO, M; VICENTE, P. **Direito Administrativo descomplicado**. 24ª ed. ver. E atual. Rio de Janeiro, Forense; São Paulo, Método, 2009.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU** – 4 ed. rev., atual. E ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 4ª ed. Brasília: TCU, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994**. – 35. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, **aprova o regulamento para modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**. 2000.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002. **Institui no âmbito da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências**. 2002.

BRASIL. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. REGULAMENTA O ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INSTITUI NORMAS PARA LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**. 1993

BRASIL. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. REGULAMENTA O ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INSTITUI NORMAS PARA**

LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS. 1993

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** – 30ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo. Atlas, 2016.

COSTA, L.A. **Sistemas de Compras Públicas e privadas no Brasil**. p 15.

FONSÊCA, R.A.M. **Pregão Eletrônico: Uma análise de sua evolução histórico – legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005**. 2007. P, 10.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e Contratos Administrativos**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 8ª, ed. Editora Saraiva, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2014.

MÁRCIO ZYLBERMAN. **A GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DOS ESTADOS BRASILEIROS: A EXPERIÊNCIA DO RIO DE JANEIRO COM A OPÇÃO PELA DESCENTRALIZAÇÃO**. 2015. 71 FLS. DISSERTAÇÃO (MESTRADO). ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS, CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA. RIO DE JANEIRO. 2015

MAZZA, A. **Manual do Direito Administrativo**. 4ª, ed. São Paulo. Saraiva, 2014.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2004.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2003.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2009.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª, ed. São Paulo. Malheiros Editores, 1990.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26^a ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO: SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA E SERVIÇOS GERAIS. **SicafWeb – Sistema Unificado de Cadastramento de Fornecedores**. 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial eletrônico**. 6^a, ed. Belo Horizonte. Forum. 2011.

PIETRO, M.S.Z.D. **Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Atlas, 1993.

SALES, B.M.D. **A Evolução nas Licitações e Contratos**. 2014. 42p. Monografia (Graduação, Altos estudos de política e estratégia). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2014.

SEBRAE, Serviços Brasileiros de Apoio às Micros e Pequenas Empresas. **Pregão Presencial e Eletrônico**. Brasília. Sebrae, 2014.